

## Staat und politische Organisation: Entwicklungslinien

Mayntz, Renate

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayntz, R. (1976). Staat und politische Organisation: Entwicklungslinien. In M. R. Lepsius (Hrsg.), *Zwischenbilanz der Soziologie: Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentags* (S. 327-346). Stuttgart: Ferdinand Enke. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-160598>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## VI. Staat und politische Organisation

### Staat und politische Organisation: Entwicklungslinien

**Renate Mayntz**

Das Aufzeigen erkennbarer Tendenzen in der wissenschaftlichen Behandlung eines Gegenstandes, wie es ein Trendreport zu tun unternimmt, kann sowohl einem theoretischen wie einem praktischen Erkenntnisinteresse dienen. Das theoretische Interesse ist, die festgestellten Trends zu erklären, stellt also eine wissenschaftssoziologische Aufgabe dar. Dazu gehört auch die Erklärung offensichtlicher Diskrepanzen zwischen der praktischen Bedeutsamkeit eines Gegenstandes und der Intensität seiner wissenschaftlichen Behandlung – eine gerade im vorliegenden Fall reizvolle Frage. Der praktische Zweck eines Trendreports kann das Aufzeigen von Lücken sein, von wichtigen aber vernachlässigten Themen, in der – vielleicht allzu optimistischen – Hoffnung, damit der Forschung neue Impulse zu geben. Hier soll versucht werden, das theoretische wie das praktische Erkenntnisinteresse im Auge zu behalten, ohne allerdings die Darstellung entsprechend zu unterteilen. Im übrigen sei das vielleicht Selbstverständliche betont, nämlich daß sich die eigens für diesen Soziologentag angefertigte Analyse auf die Bundesrepublik beschränkt (1).

Mit der (übrigens nicht von mir, sondern vom Vorstand der DGS gewählten) Bezeichnung "Staat und politische Organisation" ist das politisch-administrative System mit seinem aus Parlament, Regierung und Verwaltung bestehenden institutionellen Kern und den dazugehörenden input-Strukturen, vor allem den politischen Parteien und Interessenverbänden gemeint, wobei letztere allerdings nur unter dem Gesichtspunkt der gezielten Einflußnahme auf politische Entscheidungsprozesse thematisch relevant sind. Wenn man zunächst einmal versucht, ein paar allgemeine Tendenzen in der soziologischen Behandlung des politisch-administrativen Systems aufzuzeigen, dann fällt als erstes auf, daß es keine einzelne Bindestrich-Soziologie gibt, die sich diesem Gegenstand insgesamt widmet. Als einschlägig befähigte Spezialsoziologien wären vielmehr mindestens die Verwaltungssoziologie und größere Teile der politischen Soziologie, insbesondere die Parteiensoziologie und die Wahlsoziologie, aber auch politische Elitestudien, bestimmte Arten von Verbändestudien und soziologische Parlamentsanalysen zu nennen. Diese Fragmentierung ist sicher einmal damit zu erklären, daß ja die Einheit eines Gegenstandes eine Sache der Wahrnehmung und damit eine Frage des kategorialen Bezugsrahmens ist und in diesem Falle eigentlich erst durch die systemtheoretische Perspektive konstituiert wird, die sich ihrerseits erst in jüngerer Zeit (und durchaus nicht vollständig) in der Soziologie durchgesetzt hat. Das Nebeneinander von politischer und Verwaltungssoziologie stammt aus einer früheren, von anderen Denkmodellen beherrschten Periode und spiegelt noch die heute als wirklichkeitsfremd erkannte, emphatisch normative Trennung von Politik und Verwaltung wider, die ihre Wurzeln in der Philosophie des liberalen Rechtsstaates hatte. Daß sich die systemtheoretische Sichtweise bei uns relativ spät und langsam durch-

gesetzt hat, hängt nicht nur mit der Kritik zusammen, die speziell die Systemtheorie auf dem kontrastierenden Hintergrund unserer eigenen Denktraditionen fand, sondern auch mit der generellen Vernachlässigung makrosoziologischer Ansätze, die mit der gründlich vollzogenen Wende zur Empirie in den fünfziger Jahren einherging. Die Konsequenz der fragmentierten soziologischen Aufmerksamkeit für das politisch-administrative System ist, daß Teilfragen sich in der wissenschaftlichen Behandlung relativ stark verselbständigen haben, und daß Fragen nach der internen Dynamik des politisch-administrativen Systems, nach dem Zusammenspiel seiner einzelnen Bestandteile nur schwer in den Griff zu bekommen sind. Darunter leiden auch die jüngsten Versuche zur Wiederbelebung der Staatsfunktionsdiskussion unter sozialwissenschaftlichem Vorzeichen, bei denen der "Staat" in der Regel als einheitlicher Akteur und nicht als intern differenziertes und entsprechend widersprüchliche Ziele verfolgendes System auftritt.

Eine zweite Beobachtung drängt sich auf, wenn man nach den quantitativen Schwerpunkten der sozialwissenschaftlichen Behandlung einzelner Aspekte oder Elemente des politisch-administrativen Systems fragt. Sehr eindeutig liegt nämlich das quantitative Schwergewicht auf der input-Seite des Systems, bei den Strukturen und Prozessen der politischen Interessenartikulation und Willensbildung, und nicht auf der output-Seite, d.h. bei den Inhalten und Prozessen des staatlichen Exekutivhandelns. So sind vor allem Parteienforschung und Wahlforschung wesentlich besser entwickelt als die Verwaltungssoziologie. In dieser ungleichen Entwicklung kommt eine normativ bedingte Selektivität der Problemsicht zum Ausdruck. Schon die Rekonstituierung der Sozialwissenschaft in der BRD nach 1945 war kein politisch neutraler Vorgang; er war vielmehr mit einer emphatischen Stellungnahme für die neue freiheitliche Ordnung verbunden. Auf dem Hintergrund der kritischen Abwendung von der nazistischen Vergangenheit schien die neue Ordnung durch Demokratie wesentlichlicher als durch sozialstaatliche Leistungsfähigkeit gekennzeichnet. Diese Wertung lenkte das Interesse stärker auf Prozesse und Institutionen demokratischer politischer Willensbildung als etwa auf Fragen nach der Effizienz staatlichen Handelns. Besonders galt das für die politische Wissenschaft, die sich geradezu als Demokratieforschung konstituierte (2). Als später nicht mehr die Bejahung der (neuen) Demokratie, sondern Systemkritik den progressiven Sozialwissenschaftler definierte, verschob sich vor allem der wertende Akzent und weniger der Gegenstand des Interesses. Die Kritik setzte zentral an den Mängeln bei der demokratischen Willensbildung und Beteiligung und nicht z.B. beim Problem administrativer Ineffizienz an; auch nach dieser kritischen Wendung blieb das Interesse damit input-zentriert. Ein output-orientiertes Interesse für öffentliche Verwaltung und staatliches Exekutivhandeln erscheint aus der Sicht neo-marxistischer Systemkritik als Ausdruck technokratischer Unbekümmertheit und unkritisch-systembejahender Einstellung, eine Etikettierung, die viele bundesdeutsche Sozialwissenschaftler lieber vermeiden möchten und die das Interesse an vielen verwaltungssoziologischen Fragen dämpft.

Zu einer dritten allgemeinen Tendenzfeststellung gelangt man, wenn man, was bisher absichtlich unterblieb, zwischen soziologischer und politologischer Forschung unterscheidet. Zwar ist es für die Durchführung etwa einer Wahlstudie oder einer Parteienstudie vergleichsweise unbedeutend, ob der Verfasser als Soziologe oder Politologe firmiert, da beide bei gleichem Verständnis ihrer Disziplin

als empirisch fundierte Wirklichkeitswissenschaft auch weitgehend die gleichen theoretischen Ansätze und empirischen Methoden benutzen. Gleichwohl ist, was aus dieser Sicht als biographisches Akzidens erscheint, für das Selbstverständnis der Disziplin bedeutsam, denn was Soziologie als reales soziales Phänomen ist, ergibt sich am Ende eben doch aus dem, was die Soziologen tun. So gesehen, sind es jedoch überwiegend Politologen und nicht Soziologen, die sich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive mit den verschiedenen Aspekten des politisch-administrativen Systems befassen. Dieser aus dem Literaturüberblick gewonnene Eindruck bestätigt sich bei der Wahl anderer Indikatoren, z.B. dem soziologischen Lehrangebot an den Hochschulen, typischen Kongreßthemen (Kassel ist hier eine Ausnahme, die die Regel bestätigt) oder den Arbeitsgebieten von Sektionen oder Forschungsausschüssen soziologischer Vereinigungen. Hier liegt wenigstens tendenziell eine Arbeitsteilung zwischen Soziologie und Politologie vor, in der ein eigentümliches Verständnis der Soziologie von ihrem Gegenstand zum Ausdruck kommt. Wenn man nicht unterstellen will, daß Soziologen die Bedeutsamkeit des politisch-administrativen Teilsystems innerhalb der Gesamtgesellschaft schlicht verkennen, dann bedeutet ihr relativ geringes aktives Interesse dafür, daß die Gesellschaft, die die Soziologie zu ihrem Gegenstand gemacht hat, eben nicht das umfassende soziale System moderner Gesellschaftstheorien ist, sondern "Gesellschaft" im Sinne Lorenz von Steins und der liberal-rechtsstaatlichen Gegenüberstellung von "Staat" und "Gesellschaft". Ähnlich deutet eine Analyse der präferierten soziologischen Arbeitsthemen darauf hin, daß das Adjektiv sozial, trotz aller definitorischen Bekenntnisse zum Gegenteil, für Soziologen eben doch nicht das abstrakt Zwischenmenschliche meint, sondern über weite Strecken "sozial" im Sinne der "sozialen Frage" des 19. und der "sozialen Probleme" des 20. Jh. ist. So wird in der Defizienz der Staatssoziologie sichtbar, daß die Tendenz zur theoretischen Verallgemeinerung unserer zunächst historisch gebundenen Kernbegriffe weniger weit fortgeschritten ist, als die meisten von uns vermutlich meinen.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen soll die Entwicklung in den einzelnen hier zur Diskussion stehenden Arbeitsgebieten etwas mehr im Detail betrachtet werden, um relative Schwerpunkte und Veränderungen in den dominanten Fragestellungen erkennen zu können.

## 1. Verbände

Betrachtet man die Bibliographie zur Verbändeforschung, die Kurt und Juliane Tudyka zusammengestellt haben und die für den Zeitraum von 1960-1971 372 Publikationen nennt (3), dann ist man vom Umfang des Schrifttums zunächst beeindruckt. Bei näherem Zusehen stellt sich jedoch heraus, daß nur ein kleiner Teil dieser Publikationen sozialwissenschaftlich ist; überwiegend handelt es sich um Arbeiten von Historikern, von Staats- und Verfassungsrechtlern oder um Selbstdarstellungen von Verbänden. Die sozialwissenschaftlichen Publikationen, die übrigens überwiegend von Politologen stammen, befassen sich wiederum nur zum kleineren Teil mit Fragen des Verbändeeinflusses auf das politisch-administrative System (4). Dabei werden die Beziehungen der Verbände zum politisch-

administrativen System mehr allgemein-theoretisch als empirisch behandelt. Bei empirischen Monographien stehen dagegen Aspekte der Binnenstruktur und des internen Funktionierens wie z.B. Fragen der innerverbandlichen Willensbildung stärker im Vordergrund als die Frage nach den politischen Außenwirkungen.

Eine Darstellung des Wechsels in der dominanten Beurteilung, die die staatsbezogenen Aktivitäten der Verbände in der bundesdeutschen Literatur gefunden haben, verdanken wir Narr und Naschold (5). Ihm zufolge beginnt erstmals in der Mitte der fünfziger Jahre eine breitere Diskussion zu diesem Thema, wobei der Akzent auf dem durch die starke Stellung der Verbände bewirkten Macht- und Funktionsverlust des Staates lag. Diese negative Akzentuierung (Verbandsmacht als Gefahr für den Staat) reflektierte das Nachwirken des traditionellen deutschen Staatsdenkens, das erst durch die wachsende normative Bejahung der Demokratie in seiner Wirkung gemildert und zunehmend in den Hintergrund gedrängt wurde. Entsprechend erkennt *Naschold* mit Beginn der sechziger Jahre eine zweite Phase, in der die Verbände überwiegend als wichtige Elemente bei der politischen Willensbildung in einer pluralistischen Demokratie angesehen und in ihren staatsbezogenen Aktivitäten positiv beurteilt wurden (6). Diese Perspektive motivierte auch zu detaillierten Analysen über Aufbau und Funktionsweise von einzelnen Verbänden. Mit dem Ende der sechziger Jahre verkehrte sich die dominante Beurteilung der staatsbezogenen Verbandstätigkeiten erneut ins Negative, wobei die Kritik diesmal jedoch nicht aus traditionellem Staatsdenken, sondern aus einer antikapitalistischen und radikaldemokratischen Einstellung erwächst. Der jetzt dominanten Urteilsrichtung zufolge dient das Verbandswesen wegen der ungleichen Organisations- und Konfliktfähigkeit verschiedener Interessen faktisch der selektiven Vermittlung ökonomischer Interessen der kapitalistischen Wirtschaft in dem staatlichen Entscheidungsprozeß. Das Konzept der pluralistischen Demokratie wird aus dieser Perspektive zur verschleiernenden Ideologie (7). Gerade die vergrößernde Gegenüberstellung von Phasen dominanter Interpretationsschemata macht einen interessanten dialektischen Prozeß in der Entwicklung der wissenschaftlichen Fragestellung deutlich, bei dem in jeder Phase ein in der ihr vorausgehenden Phase vernachlässigter Aspekt des Themas aufgegriffen und dann seinerseits verzerrend überbetont wird.

Fragt man, welche Adressaten die Verbändeforschung bei der Analyse des Hineinwirkens organisierter Interessen in das politisch-administrative System vorzugsweise im Auge hat, dann gibt die Aufstellung von *Tudyka* hierzu einen interessanten Hinweis. Dort werden nämlich in der Kategorie "Verbände und Verwaltung" 21 Titel, unter "Verbände und Parteien" 13 und unter "Verbände und Parlament" schließlich nur 6 Titel aufgeführt, eine Verteilung, die recht gut die relative Bedeutsamkeit der drei Adressaten für Versuche externer Beeinflussung staatlicher Entscheidungstätigkeit widerspiegelt (8). Allerdings gehören zur ersten Kategorie überwiegend juristische und verfassungsrechtliche und nur wenige sozialwissenschaftliche Abhandlungen. Dagegen finden sich in der zweiten Kategorie mehrere sozialwissenschaftliche Arbeiten jüngerer Datums (9). Wie *Köser* feststellt, haben sich Parteien- und Verbändeforschung weitgehend isoliert voneinander entwickelt. Erst die jüngste Wendung zur antikapitalistischen Systemkritik hat die Aufmerksamkeit stärker auf die Frage nach der Vermittlung insbesondere ökonomischer Interessen in die politischen Parteien gelenkt. Unter den insgesamt weni-

gen Veröffentlichungen zum Thema Verbände und Parlament nimmt schließlich die schon 1965 publizierte Studie von *Otto Stammer* noch immer eine herausragende Stellung ein (10).

Insgesamt gesehen verfügen wir also nur über relativ wenige empirische Untersuchungen des Verbändeeinflusses auf Entscheidungsprozesse im politisch-administrativen System. Damit klafft zwischen den theoretischen Verallgemeinerungen über die Einwirkung der Verbände auf den Staat und den verfügbaren empirischen Einzelbelegen eine deutliche Lücke: die Theorie scheint der Forschung davongelaufen zu sein. Ein Grund für dieses "Hinterherhinken" der empirischen Forschung liegt sicher in methodischen und forschungspraktischen Problemen. Abgesehen von der oft schwer lösbaren Zugangsfrage mag vor allem die Einsicht von der aus methodischen Gründen begrenzten theoretischen Relevanz von Fallstudien dämpfend wirken, während an umfassende repräsentative oder gar flächendeckende Untersuchungen bei diesem Thema andererseits kaum zu denken ist. Schließlich mögen viele die schmale empirische Basis der Theorie nicht einmal als gravierenden Mangel empfinden, solange sie nämlich meinen, die Tatsache des Verbandseinflusses an den Ergebnissen, d.h. dem Inhalt staatlicher Entscheidungen ablesen zu können, ohne den Einflußprozeß erst langwierig untersuchen zu müssen. Dieses zu bestreiten hieße, daß hier tatsächlich eine Forschungslücke besteht.

## 2. Parteien

Die Bibliothek des Deutschen Bundestages hat seit 1960 unter den Stichworten "Partei", "Parteien", "Parteiorganisation" und "Parteiensoziologie" insgesamt 404 Publikationen registriert, wobei 63 Titel als parteiensoziologische Arbeiten ausgewiesen sind. Wenn diese Zahl auch über den tatsächlichen Umfang der als wissenschaftlich und insbesondere der als empirisch zu bezeichnenden Arbeiten täuscht gehört dieses Gebiet doch quantitativ zu den besonders nachhaltig von Sozialwissenschaftlern behandelten Teilen des politisch-administrativen Systems; die Gründe hierfür wurden oben schon berührt. Dieser Entwicklungsstand wird auch durch eine Reihe jüngst erschienener Sammelwerke bzw. Reader dokumentiert (11). Gleichzeitig zeigen allerdings die Sammelbesprechungen von *Dittberner* und *Varain* sowie ein Überblicksaufsatz von *Bracher*, daß in der Parteienforschung ähnlich wie in der Verbändeforschung historische, ideengeschichtliche und allgemein theoretische Publikationen die strikt empirischen Studien weit überwiegen (12). Im übrigen spiegeln sich in der Parteienliteratur auch immer aktuelle parteipolitische Fragen wider, so etwa in jüngster Zeit die Themen Parteienfinanzierung, die Situation der CDU in der Opposition und die Rolle der Jusos in der SPD.

Eine Analyse der sich im Zeitablauf verändernden Fragestellungen der Parteienforschung führt interessanterweise zu einer ähnlichen Phasengliederung, wie sie *Naschold* für die Verbändeforschung skizzierte, wobei nicht gegenseitige Beeinflussung, sondern gleichartige Reaktion auf externe Stimuli der Grund für diese Parallelität ist. Bis zum Ende der fünfziger Jahre waren die Fragestellungen primär staatsrechtlich und verfassungspolitisch. Anknüpfend an die schon im 19. Jh. begonnene Debatte über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft und die Funktion der politischen Parteien wurde hier die Rekonstruktion des westdeutschen

Parlamentarismus und das Entstehen des "Parteienstaats" kommentiert, und zwar stark normativ und öfters mit kritischem Akzent.

Die Etablierung und Bejahung der Parteiendemokratie vor allem auch durch die erste sozialwissenschaftliche Nachkriegsgeneration bedeutete, daß die Parteien als Organisationsform der politischen Willensbildung und der Auslese von politischen Entscheidungsträgern akzeptiert und in dieser ihrer Funktion positiv beurteilt wurden. Damit wandte sich die wissenschaftliche Aufmerksamkeit unter demokratietheoretischem Aspekt vornehmlich der Untersuchung parteiinterner Prozesse zu. Neben der Untersuchung der Mitgliederstruktur von Parteien (13) und der Einstellungen von Parteimitgliedern (14) entstand eine Reihe von Arbeiten zur innerparteilichen Willensbildung, und zwar einmal im Bereich von Programmentscheidungen, zum anderen aber im wichtigen Bereich der Personalentscheidungen (Kandidatenaufstellung für Wahlen, Auswahl von Führungspersonal) (15). Diese beiden thematischen Schwerpunkte zeichnen die in der Wahrnehmung jener Epoche dominierenden Funktionen politischer Parteien nach. Etwas jüngeren Datums ist das besondere Interesse für die Jugendorganisationen der großen Parteien, in dem schon die kritischer werdende Einschätzung der Wandlungs- und Integrationsfähigkeit der etablierten Parteien zum Ausdruck kommt (16).

In dieser bis zum Ende der sechziger Jahre laufenden zweiten Phase gab es neben der Untersuchung parteiinterner Prozesse noch einen zweiten, nachgeordneten Schwerpunkt in der Untersuchung des politischen Radikalismus, der als Bedrohung der bundesdeutschen Demokratie erschien. Um diesen Schwerpunkt zu erkennen, muß man allerdings die Parteienforschung (Monographien über radikale Parteien) mit der Wahlforschung (Arbeiten über das radikale Wählerpotential) zusammen betrachten. Dagegen blieben die in der internationalen Parteienforschung interessierenden Ansätze, die von Typisierungsversuchen und Klassifizierungen von Parteien (*Neumann, Duverger*) zum Vergleich von Parteiensystemen geführt haben (*Stein-Rokkan, La Palombara*), in der Bundesrepublik im wesentlichen ohne Resonanz. Wohl aber wurden die unter verfassungspolitischem Aspekt relevanten Fragen der Parteienfinanzierung und einer Änderung des Wahlrechtssystems in einigen Studien aufgegriffen und diskutiert (17). Insgesamt hat damit die bundesdeutsche Parteienforschung mit ihren Themenstellungen mehr auf die Besonderheiten der historischen Situation im eigenen Land und auf tagespolitische Aktualitäten reagiert, als von Fragestellungen aus einem systematischen theoretischen Zusammenhang geleitet zu werden.

Die in den sechziger Jahren dominierenden Themen der Parteienforschung werden auch danach noch behandelt, doch ist gegen Ende der Dekade eine Hinwendung zu stärker gesamtgesellschaftlichen Ansätzen verbunden mit einer zunehmend kritischen Beurteilung des Parteiensystems zu erkennen. Dieser "Phasenwechsel" ist natürlich nicht abrupt, wobei der Eindruck der Überlappung noch durch die Wirkung der zeitlichen Verzögerung bei der Publikation von Arbeiten verstärkt wird, die in ihrer Konzeption noch der vorausgegangenen Phase angehören. Gelegentlich dokumentieren solche Veröffentlichungen das neue Problembewußtsein dann wenigstens in Titel und Einleitung und illustrieren gerade durch das mehr oder weniger erkennbare Auseinanderfallen von Etikett und Inhalt den Übergang zwischen zwei Phasen; ein charakteristisches Beispiel ist der die "Legitimitätskrise" im Titel führende Band von *Dittberner* und *Ebbighausen* (18).

Ähnlich wie im Fall der Verbändeforschung entstammt der neue Akzent in der Parteienforschung dem Einfluß neomarxistischer Systemkritik. Die Parteien werden jetzt deutlicher als Elemente innerhalb des politisch-administrativen Systems (oder des Herrschaftssystems) gesehen. Damit wird auch die Frage nach ihrer Systemfunktion neu gestellt. Als Systemfunktion der Parteien galt in den sechziger Jahren die politische Willensbildung und Personalauslese, doch wurden diese Prozesse lediglich auf der Ebene der Einzelorganisation untersucht. Jetzt wird dieselbe Fragestellung auf die gesamtgesellschaftliche Ebene transponiert und lautet damit, inwieweit die Parteien eine material-demokratische Willensbildung *im politischen System* gewährleisten. Obwohl empirisch weniger leicht zu belegen, ist die Antwort auf diese Frage generell negativ; angesichts der Selektivität der inputs in das Parteiensystem (in programmatischer wie in personeller Hinsicht) ist die Selektivität des parteiinternen Konversionsprozesses sogar nur noch ein zweit-rangiges Problem. Die faktisch dominante Funktion der Parteien wird in der Konsensbildung und der Beschaffung von Legitimität für die handelnde Exekutive gesehen. Damit aber werden die Parteien als stabilisierende Kräfte des abgelehnten kapitalistischen Systems ihrerseits negativ bewertet. Ähnlich kritisch, aber in nicht-marxistischen Termini formuliert lautet derselbe Vorwurf, die Parteien seien zu stark in spolitische System integriert worden und hätten mit ihrer Eigenständigkeit auch die Kraft zur Erfüllung ihrer willensbildenden Funktion verloren (19).

In beiden Varianten des Arguments führt die Aktualisierung der demokratietheoretischen Fragestellung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zur Konstatierung einer Krise des Parteiensystems. Man könnte allerdings fragen, ob die negativ bewertete Funktionsverschiebung der Parteien von der Willensbildung zur Legitimationsbeschaffung nicht in erster Linie eine Folge des Funktionswandels des Parlaments und insofern Bestandteil der "Krise des Parlamentarismus" ist, die die Parteien nur soweit zu berühren brauchte, wie diese ihre Funktion politischer Willensbildung *über das Parlament* zu erfüllen suchen. Unter den veränderten Bedingungen einer Verschiebung der Programmentwicklungstätigkeit zur Regierung und Ministerialbürokratie könnte aber die Partei-Politisierung der Verwaltung hierfür wenigstens partiell ein funktionelles Äquivalent darstellen. Solche Fragen lassen sich aber erst stellen, wenn die Parteien nicht nur in gesamtgesellschaftlicher Perspektive, sondern zugleich als Elemente innerhalb eines in sich differenzierten politisch-administrativen Systems betrachtet werden. Dann erst ließe sich z.B. auch die Frage stellen, ob die Selektivität der inputs durch die Parteien nicht teilweise durch die Elitenkonkurrenz ausgeglichen wird, indem die Abhängigkeit der Eliten von den Wählerstimmen sie von sich aus zu einer größeren Berücksichtigung von Unterschicht-Interessen motiviert. Die Selektivität der input-Strukturen könnte teilweise auch durch die Eröffnung neuer Beteiligungsmöglichkeiten etwa durch Partizipation Betroffener an öffentlicher Planung kompensiert werden. Jedenfalls verlangt eine Krisendiagnose den Bezug aufs ganze System und ist allein auf die Parteien bezogen nicht zu stellen.

Dadurch, daß die jüngste Parteienforschung sich ausdrücklich stärker in einen gesellschaftstheoretischen Bezugsrahmen stellt, ist die Relevanz ihrer Fragestellungen deutlich gestiegen. Gleichzeitig aber wird es entsprechend schwerer, diese Fragen auch empirisch zu untersuchen. Mit aus diesem Grund wird man das Urteil



von *Köser*, daß theoretische und empirische Parteienforschung weitgehend getrennt bleiben (20), auch für Publikationen wie das Buch von *Dittberner* und *Ebbighausen* zutreffend halten müssen.

### 3. Parlament

Obwohl Untersuchungen des Parlaments eine rein politologische Domäne sind, sei ein kurzer Blick darauf geworfen. Die parlamentarischen Vertretungskörperschaften in der Bundesrepublik sind erst in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung geworden (21). Die ersten Veröffentlichungen waren stark als Institutionenbeschreibungen angelegt. In der Folgezeit wurden dann jedoch eine Reihe von Untersuchungen auch über die personelle Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Bundestages vorgelegt (22). Das wachsende wissenschaftliche Interesse vor allem am Bundestag zeigt sich auch in der 1969 erfolgten Gründung der Zeitschrift für Parlamentsfragen. Weniger Beachtung fanden bisher die Landes- und Kommunalparlamente, was im Falle der letzteren damit zusammenhängen mag, daß das Kommunalparlament als Teil der Kommunalverwaltung gilt und meist auch als Element eines größeren Institutionenkomplexes behandelt wird (23).

Die in der Verbände- und Parteienforschung erkennbare kritische Wende gegen Ende der sechziger Jahre ist natürlich auch in der Literatur zu Parlamentsfragen zu sehen, wobei das zentrale Thema der Funktionsverlust des Parlaments durch die zunehmende Planungs- und Programmentwicklungstätigkeit der Exekutive ist (24). Die Kritik an den Funktionsmängeln des Parlaments hat dann auch die wissenschaftliche Diskussion um die Parlamentsreform belebt (25), wobei allerdings aus neo-marxistischer Perspektive die Hoffnung auf mögliche Reformerfolge mit dem Hinweis auf die prinzipiellen sozioökonomischen Restriktionen einer Parlamentsreform gedämpft wurden (26).

Die Problematisierung der Beziehung zwischen Parlament und Exekutive ist zunächst dem institutionellen Gewaltenteilungsmodell verhaftet. *Grauhan* spricht in diesem Zusammenhang vom (wirklichkeitsfremden) Modell legislatorischer Verwaltungsführung (27). Dagegen hat *Steffani* darauf hingewiesen, daß in unserem parlamentarischen System die aktuellen Konfliktfronten gar nicht zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Mehrheitsfraktionen plus Regierung einerseits und Opposition andererseits verlaufen, und daß die Bürokratie personalpolitisch und programmatisch durch die Mehrheitsfraktionen kontrolliert und sogar gesteuert wird, was ungefähr *Grauhans* Modell exekutiver Verwaltungsführung entspricht (28). Eine in Publikation befindliche neuere Untersuchung von Programmentwicklungsprozessen in der Ministerialbürokratie ergänzt diesen Hinweis durch das Ergebnis, daß die These von der Verselbständigungstendenz des bürokratischen Apparates gegenüber der demokratisch legitimierten politischen Führung erheblicher Modifizierung bedarf (29). Auf jeden Fall fordert diese Auseinandersetzung dazu heraus, anhand von Entscheidungsprozessanalysen das Zusammenspiel von parlamentarischen und bürokratischen Entscheidungsträgern und der Regierung zu erhellen und dabei auch die Funktionen der Fraktionen, der Ausschußelite im Parlament und der Parteiführung zu untersuchen.

#### 4. Politische Eliten

Schon infolge des unterschiedlichen Ansatzes sind Untersuchungen politischer Eliten, die typischerweise beim Individuum als Untersuchungseinheit einsetzen und Individualmerkmale wie Herkunft, Karriere und Einstellungen messen, nicht leicht mit Forschungen zu integrieren, die das Augenmerk auf Struktur und Funktion von Institutionen lenken. Tatsächlich steht auch die Untersuchung politischer Eliten mindestens ebenso oft in einem schichtungstheoretischen wie in einem politikwissenschaftlichen bzw. politisch-soziologischem Zusammenhang (30). Im ersten Fall werden politische und administrative Eliten dabei gewöhnlich als ein Elitensektor neben anderen behandelt, wobei die Fragestellung auf den Vergleich der Sektoren bzw. die zwischen ihnen bestehenden Verbindungen gerichtet ist. Das Material großangelegter Elitenuntersuchungen eignet sich jedoch bei entsprechender Aufbereitung auch, um speziell auf politisch-administrative Eliten bezogene Fragen zu beantworten, wie das jüngst eine Arbeit von *Bärbel Steinkemper* tat (31). Daneben gibt es natürlich eine Anzahl von vornherein auf politische Eliten spezialisierter Arbeiten, wobei das Buch von *Beymes* noch am deutlichsten versucht, die Elitenmerkmale als Produkt und als Einflußfaktor für das Funktionieren politischer Organisationen und Institutionen zu sehen, d.h. die Elitenforschung in einen strukturellen Kontext zu stellen (32). Die Relevanz von Elitenuntersuchungen für eine Analyse des politisch-administrativen Systems liegt in der potentiellen Verhaltenswirksamkeit persönlicher Merkmale, wobei jedoch die Bedeutung "mitgebrachter", d.h. durch die Eigenart der Rekrutierungsmuster bestimmter Merkmale durch den Einfluß teilweise strukturell bedingter Situationsfaktoren *nach Übernahme* führender Ämter beschränkt wird. Zweifellos sind die situativen Faktoren empirisch schwerer zu untersuchen als etwa Herkunfts- und Karriere Merkmale, doch wäre gerade ihre Erforschung für das Verständnis des Handelns im politisch-administrativen System wichtig; man denke beispielsweise an die Faktoren, die die Aufmerksamkeitskriterien, die empfundenen Handlungsimperative (oder allgemeine Entscheidungsregeln) und die kognitiven Umweltmodelle von Personen in politischen Führungsämtern und damit ihre Entscheidungen beeinflussen.

#### 5. Politische Wahlen

Komplementär zum vorherrschenden institutionellen Ansatz bei der Analyse des politisch-administrativen Systems lassen sich die Interaktionen zwischen diesem System und einzelnen Bürgern untersuchen, und zwar diesmal ansetzend beim individuellen Verhalten. Kennzeichnender Weise wird auch hier die Interaktion auf der input-Seite (Beteiligung an Wahlen) wesentlich intensiver behandelt als die Interaktion auf der output-Seite (Beziehungen zwischen Behörde und Publikum). Dabei ist die Wahlforschung aber nicht nur ein quantitativer Schwerpunkt, sondern auch ein besonders stark in sich abgeschlossenes Arbeitsgebiet, das sich in den letzten 15 Jahren zunehmend aus der politischen Soziologie ausdifferenziert hat. Obwohl die wissenschaftssystematische Selbständigkeit einer Wahlsoziologie schon früh bestritten wurde (33), ist eine Reintegration auch in jüngerer

Zeit nicht gelungen. Die sozialwissenschaftliche Wahlforschung (die man ohne grobe Verfälschung tatsächlich auch Wahlsoziologie nennen könnte) hat denn auch die in den zuvor behandelten Arbeitsgebieten deutliche kritische Wende zum Ende der sechziger Jahre nicht mitvollzogen.

Die Entwicklung der Wahlsoziologie wurde sicher durch das praktisch-politische Interesse an ihren Ergebnissen gefördert, wobei es auch für beide Teile nützliche Verflechtungen zwischen wissenschaftlicher und kommerzieller Wahlforschung gibt. Förderlich hat sich aber wohl auch ausgewirkt, daß die Wahlsoziologie ein vorzügliches Erprobungsfeld für die Anwendung moderner Erhebungs- und Auswertungstechniken darstellte, denen unter den jungen Sozialwissenschaftlern ein oft durchaus eigenständiges Interesse galt. Auch heute ist das methodische Können, die rein technische Versiertheit von Wahlexperten ein in die Augen springendes Merkmal. Das methodische "Zukunftbewußtsein" mag seinerseits zur Abschließung der Wahlsoziologie beigetragen haben, obwohl hier vermutlich auch mehr zufällige institutionelle und personelle Gründe mitspielen (34).

In der ersten Phase der Entwicklung der Wahlsoziologie in der Bundesrepublik hat man sich vornehmlich mit der Erklärung von Wahlverhalten aus sozio-ökonomischen Personal- und Kontextmerkmalen beschäftigt, was allerdings die *Änderung* von Parteipräferenzen nur höchst unzulänglich zu erklären erlaubt. Die Bedeutung der Wechselwähler für Wahlkampf und Wahlausgang hat das Interesse deshalb auf zusätzliche Faktoren gelenkt, die die individuelle Wahlentscheidung beeinflussen. Die Begriffe der "Partei-Identifikation", der "issue-Wahl" und "Kandidatenwahl" wurden von der amerikanischen Wahlforschung übernommen und auf ihre Übertragbarkeit auf bundesdeutsche Verhältnisse hin geprüft (35). Ein dritter thematischer Schwerpunkt ist die oben bereits erwähnte Radikalismusforschung, bei der es zumal unter dem Eindruck anfänglicher Wahlerfolge der NPD um die Frage nach dem radikalen Wählerpotential (d.h. nicht einfach um konkrete Wahlentscheidungen für radikale Parteien) bzw. um die Stärke der demokratischen Orientierung in der BRD ging (36).

Mit diesen Ansätzen und Fragestellungen führen die Ergebnisse der Wahlforschung (bestenfalls) zur Erklärung und Prognose von Mehrheitsverhältnissen in den Parlamenten. Dieser gewiß wichtige Baustein einer Analyse des politisch-administrativen Systems ließe sich in einen größeren theoretischen Zusammenhang integrieren und damit in seiner Relevanz steigern, wenn man etwa den politischen Willensbildungsprozeß nach der Wahl weiter bis zur Koalitions- und Regierungsbildung und zum späteren Abstimmungsverhalten der Gewählten verfolgte (37). Über die Frage, wie Annahmen über das Wählerverhalten die Entscheidungen und das "impression management" der Politiker beeinflussen, könnten dabei sogar input- und output-Aspekt des politischen Prozesses miteinander verknüpft werden.

## 6. Öffentliche Verwaltung

Verglichen mit Teildisziplinen wie der politischen Soziologie, der Parteien- und Wahlsoziologie ist die Verwaltungssoziologie in der Bundesrepublik nur schwach entwickelt. Mit dem Hinweis auf das "Juristenmonopol" in der öffentlichen Ver-

waltung und der damit verbundenen Dominanz der rechtswissenschaftlichen Betrachtungsweise läßt sich das kaum zureichend erklären, denn diese Dominanz ist mindestens so sehr die Folge wie eine Ursache des fehlenden Interesses der Soziologen für die öffentliche Verwaltung. Kennzeichnenderweise wurden selbst die in der Weberschen Bürokratietheorie angeschnittenen drei zentralen Fragen – nach dem Zusammenhang zwischen den bürokratischen Strukturmekmalen, nach der Zweckmäßigkeit bürokratischer Organisation und nach der politischen Kontrolle der staatlichen Bürokratie – im wesentlichen außerhalb Deutschlands aufgegriffen und zum Gegenstand empirischer Untersuchungen gemacht. Ebenso fehlen bei uns Versuche zur Entwicklung einer systematischen Theorie administrativer Organisationen, die die besonderen Merkmale *staatlicher* Organisationen mit Eigenheiten ihrer Struktur und Funktionsweise in Zusammenhang setzte (38).

Seit einigen Jahren allerdings hat sich die Situation insofern geändert, als Bedürfnisse der Verwaltungspraxis, gezielte Forschungsförderung und ein neu erwachtes theoretisches Interesse den Anstoß zu einer größeren Zahl von Arbeiten gegeben haben, von denen jedoch erst ein Teil veröffentlicht wurde. Auch ist das, was da im Entstehen begriffen ist, nicht als *Verwaltungssoziologie* zu bezeichnen, denn die Mehrzahl der jetzt aktiven Verwaltungsforscher sind Politologen bzw. Verwaltungswissenschaftler. Im Einzelfall wirkt sich dabei die disziplinäre Zugehörigkeit kaum auf die Themen- und Methodenwahl oder den theoretischen Ansatz aus und scheint bei den Betreffenden auch subjektiv zunehmend an Bedeutung zu verlieren. Die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung entwickelt sich jedenfalls heute als ein interdisziplinäres Arbeitsgebiet, bei dem der Erkenntnisgegenstand das verbindende Element ist. Im übrigen ist der Terminus *Forschung* in diesem Zusammenhang weit gemeint und nicht auf empirische Arbeiten beschränkt.

Will man das zunächst etwas unübersichtliche Gebiet der Verwaltungsforschung ordnen, dann bieten sich als systematisch abgeleitete Themenbereiche die vier Komplexe *Personal* (Rekrutierung, Karrieren, Einstellungen und Verhaltensweisen), *Organisation*, *Verwaltungstätigkeit* (Gesetzesvorbereitung, Planung, Vollzugshandeln bzw. Implementation) und externe *Kontrolle* bzw. Beeinflussung (durch Politik, Wissenschaft, organisierte Interessen und Bürger) an. Jeder Komplex kann ein eigenständiges Thema sein, doch bildet die Funktionserfüllung der öffentlichen Verwaltung für alle das zentrale Bezugsproblem, so daß Personal, Organisation und Kontrolle oft speziell im Hinblick auf ihre Bedeutung für das Verwaltungshandeln, den output analysiert werden. Eine zweite Gliederungsdimension gewinnt man, wenn man, der Struktur des Verwaltungsaufbaus folgend, zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen unterscheidet. Da die verschiedenen Verwaltungsfunktionen schwergewichtig jeweils bestimmten Verwaltungsebenen zugeordnet sind, ergibt sich durch die Kategorie der Verwaltungstätigkeit eine Verknüpfung beider Ordnungen. Die Programmentwicklung (Gesetzesvorbereitung, Planung) in der öffentlichen Verwaltung untersuchen, heißt dann im wesentlichen die Ministerialbürokratie untersuchen, während im Bereich nachgeordneter Behörden Vollzugs- und Implementationsprobleme zu behandeln sind. Ähnlich werden die Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung zur Politik, zur Wissenschaft und zu Verbänden vor allem bei Untersuchungen der Ministerialverwaltung, Beziehungen zu den Bürgern dagegen bei Untersuchungen im Vollzugsbereich thematisiert.

Aus diesem rudimentären kategorialen Bezugssystem ließen sich systematisch

Fragen für die Verwaltungsforschung ableiten. Tatsächlich sind die wesentlichen Impulse für die jüngste Entwicklung der Verwaltungsforschung jedoch weniger immanent theoretische als praktische gewesen. In verschiedenen Bereichen der Verwaltungspraxis entwickelte sich gegen Ende der sechziger Jahre ein ausgeprägtes Reformbedürfnis, das seinerseits eine umfangreiche reformbezogene Auftragsforschung motivierte. Die anstoßgebenden Probleme und Reformziele waren dabei recht unterschiedlicher Art. Im Bereich der Bundesverwaltung war es das Streben nach dem Auf- und Ausbau von Planungskapazität, auf kommunaler Ebene ging es um Probleme der Neugliederung (Territorialreform) und im Bereich des öffentlichen Dienstes um die Beseitigung anachronistischer Statusunterschiede und die Anpassung des Dienstrechts an die Erfordernisse einer leistungsorientierten Personalverwaltung. Diese Reformschwerpunkte entwickelten sich entsprechend zu Forschungsschwerpunkten. Dabei sind diese Forschungen im allgemeinen durch eine pragmatische Perspektive gekennzeichnet, wodurch auch der Übergang zwischen wissenschaftlichen Beiträgen und den aus der Praxis selbst stammenden Analysen fließend wird.

Einen zweiten wichtigen Anstoß zur Entwicklung der Verwaltungsforschung stellte die gezielte Forschungsförderung dar, die Anfang der siebziger Jahre vor allem durch die Stiftung Volkswagenwerk begonnen wurde. Die DFG weist keinen entsprechenden Förderungsschwerpunkt auf, hat aber gelegentlich einschlägige Einzelarbeiten finanziell unterstützt (39) und nahm 1972 eine verwaltungswissenschaftliche Forschergruppe und eine Gruppe, die ein sozialpolitisches Indikatorensystem für die Bundesrepublik entwickeln will, in die Förderung auf (40). Die VW-Stiftung setzte als Kriterium für die Förderung in ihrem Schwerpunkt "Verwaltungswissenschaft" u.a. die Verwendung von Methoden der empirischen Sozialforschung fest, förderte also explizit die sozialwissenschaftlich orientierte (im Gegensatz zur historischen, juristischen oder wirtschaftswissenschaftlichen) Verwaltungsforschung (41). Dieses Förderungsprogramm ermöglichte im Gegensatz zur reformorientierten Auftragsforschung auch Untersuchungen, die sich in ihrer Fragestellung nicht an aktuellen Problemen der Staatsverwaltung orientieren, sondern der traditionellen soziologischen Bürokratieforschung oder dem neomarxistischen Ansatz zuzurechnen sind (42). Allerdings müssen die meisten dieser Arbeiten erst noch publiziert werden, so daß in der schon verfügbaren Literatur zur Zeit noch die auf Reformprobleme der Verwaltung bezogenen Arbeiten vorherrschen.

Betrachtet man den gegenwärtigen Stand der Verwaltungsforschung auf diesem Hintergrund, dann fällt zunächst das starke Interesse für den Bereich der Ministerialverwaltung und speziell die Bundesverwaltung auf, was inhaltlich mit dem Interesse für die Planungstätigkeit der Verwaltung zusammenhängt. Die in der Parlamentarismuskritik negativ beurteilte Verschiebung des Schwergewichts politischer Programmentwicklung wurde von der Praxis und weitgehend auch von den sie beratenden Wissenschaftlern als neue Funktionszuweisung akzeptiert und motivierte Untersuchungen über den Planungs- bzw. Programmentwicklungsprozeß, die Planungsorganisation und die planenden Bürokraten (43). Hinzu kommt eine größere Zahl von hier weniger interessierenden Arbeiten zur Entwicklung bzw. Einführung neuer Planungsverfahren, insbesondere der Programmbudgetierung (44). Von den mehr organisations- und entscheidungstheoretisch orientierten

Arbeiten der an Reformfragen interessierten Wissenschaftler kritisch abgesetzt analysieren einige Beiträge die planende Staatsverwaltung im Kontext neomarxistischer Systemkritik (45). Dabei wird die Binnenstruktur der Verwaltung, deren Relevanz für den Planungoutput Autoren dieser Richtung leugnen (46), weitgehend ausgeklammert und vielmehr die Funktion staatlicher Planung für die Erhaltung des kapitalistischen Systems zu belegen versucht.

Über den Vollzugsbereich der staatlichen Verwaltung liegen bisher nur sehr wenige Untersuchungen vor (47), dabei tauchen hier so wichtige Fragen wie die nach der Zielverschiebung im Vollzug, den Gründen für Vollzugsdefizite und den bei der Implementation entstehenden und die Planzielerfüllung gefährdenden Problemen auf. So sucht man vergebens nach einem deutschen Gegenstück der interessanten Fallstudie von *Pressman* und *Wildavsky* (48). Unter den von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Projekten befassen sich allerdings mehrere mit der Vollzugsverwaltung, so daß sich in absehbarer Zeit das jetzt bestehende Ungleichgewicht in der Behandlung verschiedener Verwaltungsebenen wenigstens abschwächen wird. Auch laufen Arbeiten zur vertikalen Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (49).

Ähnliches wie über die staatliche Vollzugsverwaltung läßt sich über den Bereich der Kommunalverwaltung sagen. Auch hier sind einschlägige Untersuchungen im Gange, die wiederum zum guten Teil von der Stiftung Volkswagenwerk gefördert werden, doch gibt es noch sehr wenige Publikationen, die sich in sozialwissenschaftlicher Perspektive speziell mit der Kommunalverwaltung befassen (50). Allerdings wird die Kommunalverwaltung öfter in Gemeindestudien als ein Thema mitbehandelt, zumal wo solche Arbeiten in der Tradition der community power Studien stehen (51). Zahlenmäßig stärker entwickelt sind die hier nicht mehr interessierenden benachbarten Forschungsgebiete der Stadtentwicklungsplanung, Raumordnung, Regional- und Landesplanung.

Im Themenbereich Personal, wo nicht Prozesse oder Strukturen bzw. Organisationseinheiten, sondern Individuen die Untersuchungseinheit darstellen, sind vor allem Fragen nach der Rekrutierung (bzw. Selbstselektion), den Karrieren und den Einstellungen von Verwaltungsangehörigen untersucht worden. Dabei galt das Interesse u.a. dem "Planungsbewußtsein" von Ministerialbeamten, Einstellungsunterschieden zwischen Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst, dem Funktionieren des Beförderungssystems oder der Übereinstimmung zwischen Ausbildung und Tätigkeitsanforderungen (52), Fragen, die den Bezug zu Themen der Reformdiskussion deutlich erkennen lassen.

Im Themenbereich Organisation gibt es neben den schon erwähnten Arbeiten zu Fragen der Planungsorganisation keinen weiteren ausgeprägten Schwerpunkt. Bürokratiekritik mit innerorganisatorischem Bezug, d.h. als Kritik hierarchischer Organisation, ist letzthin zumeist von Autoren geübt worden, die selbst aus der Verwaltung kommen (53) bzw. in praktischer Absicht Organisation und Führungsformen ändern wollen. Wie schon erwähnt, fehlen Weiterentwicklungen klassischer bürokratiethoretischer Themen wie auch eine spezifisch verwaltungsbezogene Organisationstheorie weitgehend.

Unter dem Aspekt externer Kontrolle interessiert vor allem die Beziehung der Verwaltung (speziell der Ministerialverwaltung) zur Politik, d.h. zur politischen Führung und in zweiter Linie auch zum Parlament (54). Diese Problematik wurde

oben schon von der anderen Seite her berührt. Naturgemäß sind schwerpunktmäßig auf diese Frage konzentrierte empirische Untersuchungen schon wegen der Zugangsfrage überaus schwierig. Die Frage selbst stellt in gewisser Weise den Angelpunkt bzw. das Kernproblem des ganzen in diesem Trendreport behandelten Gebiets dar: die Transformation der inputs in outputs, die zentrale Verknüpfung zwischen den funktionell differenzierten Teilen des politisch-administrativen Systems.

Einen hervorragenden Platz nehmen weiter die organisierten Interessen und die wissenschaftliche Beratung bei der Analyse der Außenbeziehungen der Ministerialverwaltung ein, wobei vor allem die Frage nach der Autonomie der Verwaltung bzw. ihrer Abhängigkeit von externen Gruppen gestellt wird. Unter praktischen Gesichtspunkten interessiert auch die Frage nach der Qualität der Informationsversorgung, womit dann auch eine Brücke zu Fragen staatlicher Wissenschaftsförderung geschlagen ist (55). Im Abschnitt über die Verbändeforschung wurde oben schon auf die verhältnismäßig geringe Zahl empirischer Studien zur Frage der Einflußbeziehungen zur Verwaltung hingewiesen; dasselbe gilt für die wissenschaftliche Beratung, wo trotz häufiger Behandlung des Themas (56) empirische Untersuchungen wie die von *Hannides Friedrich* (57) immer noch zu den Seltenheiten zählen.

Die Frage nach den Außenbeziehungen der öffentlichen Verwaltung im Vollzugsbereich thematisiert das Verhältnis zwischen Behörde und Publikum. Trotz der unzweifelhaft großen Bedeutung dieser Beziehungen für unsere politische Kultur, für das herrschende Staatsverständnis und die Legitimität der politischen Ordnung gibt es kaum spezielle Untersuchungen darüber (58). Wesentlich häufiger ist dagegen theoretisch wie empirisch die Frage nach der Partizipation der Bürger an Verwaltungsentscheidungen behandelt worden (59), womit allerdings auch im Gegensatz zum Verhältnis Behörde – Publikum der input-Bereich des politisch-administrativen Systems berührt wird. Über die Beteiligung Betroffener an Verwaltungsentscheidungen auf nachgeordneter Ebene werden input-Funktionen nun auch von der "vollziehenden Gewalt" wahrgenommen, eine Verschiebung in der funktionellen Binnendifferenzierung, die man als Reaktion auf die vorher erwähnten Funktionsänderungen im Bereich der Parteien und des Parlaments ansehen kann.

Der Zweck eines Trendreports, so wurde eingangs gesagt, ist das Aufzeigen von Schwerpunkten und der Veränderung von Fragestellungen in einem wissenschaftlichen Arbeitsgebiet, um einerseits Forschungslücken und vernachlässigte Zusammenhänge erkennbar zu machen und um andererseits in einem Prozeß der Selbstreflexion die Gründe der gezeigten Entwicklung bewußt werden zu lassen. Auf eine zusammenfassende Auflistung der im einzelnen beschriebenen Lücken soll hier verzichtet werden; was dazu an allgemeinen Bemerkungen gemacht werden kann, wurde eingangs erwähnt. Hinzufügen ließe sich allenfalls die Bemerkung, daß mit Ausnahme des Bereichs der Wahlsoziologie in allen behandelten Teilgebieten die Zahl der empirischen Arbeiten deutlich von den nicht-empirischen überwogen wird, wobei letztere bei näherem Hinsehen oft ein erhebliches Maß an Redundanz aufweisen.

Versucht man eine Zusammenfassung der im Laufe dieses Trendreports gegebenen Hinweise auf die Genese einzelner Schwerpunkte und Fragestellungen, dann

wird man zu dem Schluß kommen, daß die Entwicklung weniger durch wissenschaftsimmanente Faktoren wie die Entfaltung neuer theoretischer Paradigmata oder die kritische Prüfung einmal aufgestellter Thesen bestimmt wurde, sondern überwiegend eine Reaktion auf externe Gegebenheiten wie die historisch-politische Situation oder Probleme der Praxis darstellt. Als vermittelnder Faktor unverkennbar ist dabei das außerwissenschaftliche normative Engagement der einzelnen Forscher, sei es für die freiheitlich demokratisch genannte Grundordnung, sei es für eine sozialistische Neuordnung oder sei es schlicht für eine Verbesserung bestehender Institutionen. Wissenschaftsimmanente Triebkräfte kommen hinzu, aber z.B. auch die Verlockung bestimmter Erhebungsmethoden oder biographische Zufälligkeiten.

Um noch einen kurzen Ausblick zu wagen: es scheint relativ sicher, daß sich in den nächsten Jahren die Verwaltungsforschung stärker entwickeln wird; unsicher ist, ob das insgesamt das bisherige Verhältnis zwischen input- und output-orientierter Forschung in dem ganzen Sachbereich ändern wird. Fraglich bleibt auch, ob das heute aus relativ unverbundenen Teilgebieten zusammengesetzte Arbeitsfeld dem einheitlichen Gegenstand entsprechend sich integrieren wird. Unzweifelhaft ist dagegen, daß wenn und soweit dieses geschieht, das Ergebnis keine neue Spezialsoziologie sondern ein durch den gemeinsamen Gegenstand integriertes, interdisziplinäres Arbeitsgebiet sein wird, so wie es Parteienforschung, Verbandsforschung und Verwaltungsforschung, aber z.B. auch die Bildungsforschung oder die Raumordnung schon heute sind. Es ist gerade ihre Offenheit gegenüber externen Einflüssen, welche die wissenschaftliche Entwicklung aus dem Prokrustesbett der überkommenen Disziplinen herausdrängt und diese in ihren gegenseitigen Abgrenzungen obsolet werden läßt.

## Anmerkungen

- 1 Bei der Sammlung und Aufbereitung von Material für diesen Trendreport haben mir Hans-Ulrich Derlien und Peter Kötschau sehr geholfen, wofür ich ihnen hier danken möchte.
- 2 Hierauf weist *Kurt Lenk* hin, der auch die politisch wertenden Implikationen input- und output-orientierter Demokratiemodelle untersucht; vgl. *Wie demokratisch ist der Parlamentarismus?*, Kohlhammer, Stuttgart 1972, vor allem S. 40-43.
- 3 *Kurt P. Tudyka* und *Juliane Tudyka*: *Verbände – Geschichte, Theorie, Funktion*. Ein bibliographisch-systematischer Versuch, Schriften der Bibliothek für Zeitgeschichte Heft 12, Frankfurt/Main 1973. Zusätzlich liegt der folgenden Darstellung eine eigene Auswertung der im Katalog der Bundestagsbibliothek erfaßten deutschen Veröffentlichungen zur Verbandsforschung aus dem Zeitraum 1960-1973 zugrunde.
- 4 Diese Gewichtung kommt auch recht gut in dem von *Heinz Josef Varain* herausgegebenen Sammelband (*Interessenverbände in Deutschland*, Köln 1973) zum Ausdruck.
- 5 *Wolf-Dieter Narr* und *Frieder Naschold*: *Theorie der Demokratie – Einführung in die moderne politische Theorie*, Bd. III, Stuttgart 1971, S. 204.
- 6 Charakteristische Beispiele dieser Richtung sind u.a.: *W. Besson*: Vom Nutzen und Nachteil der Interessenverbände. In: *Zeitwende – Die neue Furche*, Jg. 33 (1962), S. 512 ff.; *Rudolf Wildenmann*: *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, Frankfurt/Main 1963, S. 119 f.; *Klaus v. Beyme*: *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1969.
- 7 Diese Sichtweise findet man u.a. bei *Urs Jaeggi*: *Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik*, Frankfurt/Main 1969, S. 82 und S. 111 ff.
- 8 *Tudyka*: a.a.O.; der Schlagwortkatalog der Bundestagsbibliothek weist zwar 35 Titel zum Thema "Parlamentsbeeinflussung" auf, doch decken sich einmal die Kategorien nicht



ganz und zum anderen sammelt die Bundestagsbibliothek vermutlich gerade zu diesem Thema besonders vollständig und bezieht damit auch Publikationen ein, die die qualitativ selektivere Bibliographie von *Tudyka* nicht erfaßt hat.

- 9 Zu nennen sind insbesondere: *Manfred M. Wambach*: Verbändestaat und Parteienoligopol – Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände, Stuttgart 1971; *Ortwin Massing*: Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses – Aspekte politischer Soziologie, In: *Gisela Kress, Dieter Senghaas* (Hrsg.), Politikwissenschaft, 2. Aufl. Frankfurt/Main 1972, S. 324 ff.; *Helmut Köser*: Parteien und Verbände in westlichen Demokratien. In: *Wolfgang Jäger* (Hrsg.), Partei und System – Eine kritische Einführung in die Parteienforschung, Stuttgart 1973, S. 152 ff.; sowie mehrere Beiträge in dem Band von *Jürgen Dittberger und Rolf Ebbighausen* (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen 1973. Eine relevante ältere Arbeit ist *Heinz-Josef Varain*: Parteien und Verbände – Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945-1958, Köln und Opladen 1964.
- 10 *Otto Stammer* u. Mitarb. Verbände und Gesetzgebung – Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln und Opladen 1965.
- 11 *Ossip K. Flechtheim*: Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1973 (überwiegend eine Sammlung von Daten, Dokumenten und Materialien); *Wolfgang Jäger* (Hrsg.): Partei und System – Eine kritische Einführung in die Parteienforschung, Stuttgart 1973; *Jürgen Dittberger und Rolf Ebbighausen* (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise – Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien, Opladen 1973; etwas älter sind *Heino Kaak*: Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, und *Kurt Lenk*; *Franz Neumann* (Hrsg.), Theorie und Soziologie der politischen Parteien, Neuwied 1968.
- 12 Vgl. *Heinz Josef Varain*: Die politischen Parteien-Geschichte und Theorie, In: Neue politische Literatur, Jg. 15 (1970) 141-155; *Karl Dietrich Bracher*: Demokratie und Parteienwesen zwischen Theorie und Wirklichkeit. In: Saeculum, Jg. 21 (1970), 274-286; *Jürgen Dittberger*: Neuere deutschsprachige Parteienliteratur. In: PVS Jg. 13 (1972), 130-147.
- 13 Daten hierzu brachte schon *Kaak*; a.a.O., S. 482-497; sie finden sich auch bei *Flechtheim*; a.a.O., S. 398-414; vgl. weiter etwa *Walter Dirks*: Die Union – Struktur und Personal. In: Frankfurter Hefte, Jg. 28 (1973), sowie *Nils Diederich*: Zur Mitgliederstruktur von CDU und SPD. In: *Dittberger und Ebbighausen*, a.a.O.
- 14 Vgl. etwa *Armin Meyer*: Parteiaktivitäten und Einstellungen von CDU- und SPD-Mitgliedern. In: *Dittberger und Ebbighausen*, a.a.O.
- 15 Zu beiden Themen enthält der Band von *Dittberger und Ebbighausen*; a.a.O., mehrere Beiträge. Zu den frühen Arbeiten zu diesem Thema gehören *Renate Mayntz*: Parteilgruppen in der Großstadt, Opladen 1959, und *Ulrich Lohmar*: Innenparteiliche Demokratie – Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der BRD, Stuttgart 1963, 2. Aufl. Stuttgart 1968; s. weiter auch *Ute Müller*: Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, Mainz 1967; *Wolfgang Jäger*: Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation. In: ders. (Hrsg.), Partei und System, a.a.O.; sowie *Bernd Hammer*, Die politische Elitenbildung in den demokratischen Parteien der BRD, Würzburg 1969. Diese Nennungen sind exemplarisch, ihre Zahl ließe sich vermehren, insbesondere, wenn Dissertationsarbeiten einbezogen würden.
- 16 Vgl. *Gert Börnsen*: Innerparteiliche Opposition, Hamburg 1969; *Helmut Bilstein* u. Mitarb., Jungsozialisten – Junge Union – Jungdemokraten. Die Nachwuchsorganisationen der Parteien in der BRD, Opladen 1971; sowie drei Beiträge in dem Band von *Dittberger und Ebbighausen*, a.a.O.
- 17 *Rudolf Wildenmann*: Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Politik und Wähler Bd. 5, Meisenheim am Glan 1968; *Frieder Nashed*: Wahlprognosen und Wählerverhalten in der BRD, Stuttgart usw. 1966.
- 18 a.a.O.; vgl. auch die Buchbesprechungen von *Uwe Thaysen*: Parteiensystem in der Krise? In: Die Zeit, 43 (1973) 14 f.
- 19 Diese Variante der Parteienkritik formuliert *Bracher*; a.a.O., S. 282 f.
- 20 *Helmut Köser*, Empirische Parteienforschung – Versuch einer Bestandsaufnahme. In: *Jäger* (Hrsg.): Partei und System, a.a.O., S. 28.
- 21 Vgl. vor allem *W. Steffani*: Amerikanischer Kongreß und deutscher Bundestag – Ein Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 43 (1965), S. 12-24; *G. Loewenberg*:

- Parliament in the German Political System, Ithaca, Cornell University Press 1966; *Thomas Ellwein, A. Görlitz, A. Schröder*: Parlament und Verwaltung I. Gesetzgebung und politische Kontrolle, Stuttgart 1967; *Friedrich Schäfer*: Der deutsche Bundestag, Köln/Opladen 1967.
- 22 *H. Kaak*: Die personelle Mobilität des Deutschen Bundestages 1949-1969. In: ZfPF 2 (1971) 387-418; *A. Hess*: Zur Parlamentsmitgliedschaft der Minister in Bund und Ländern. In: ZfPF 2 (1971) 262-276; *F.K. Fromme*: Die Parlamentarischen Staatssekretäre – Entwicklung in der 6. Wahlperiode. In: ZfPF 1 (1969/70) 53-83; *H. Apel*: Die Willensbildung in den Bundestagsfraktionen – Die Rolle der Arbeitsgruppen und Arbeitskreise. In: ZfPF 1 (1969/70) 223-229; *G. Witte-Wegmann*: Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfrage im Deutschen Bundestag, Berlin 1972; *H. Schatz*: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß – Bedingungen der verteidigungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag, Meisenheim am Glan 1970.
  - 23 Die Bibliothek des Bundestages enthält charakteristischerweise fast ausschließlich juristische Abhandlungen zum Thema kommunaler Parlamente.
  - 24 Vgl. *Reimut Jochimsen, F.v. Peter*: Probleme der Beteiligung des Parlaments an der ressortübergreifenden Planung. In: Die Neue Gesellschaft 20 (1973) 755-761; *Joachim Hirsch*: Parlament und Verwaltung, 2. Teil: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der BRD, Stuttgart 1968; das Thema ist relativ selten Gegenstand eigener Publikationen, wird aber häufig in größerem Zusammenhang behandelt, so u.a. auch von *Bracher*; a.a.O., S. 284 f., oder auch bei *Horst Harnischfeger*; Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied/Berlin 1969.
  - 25 Vgl. *Uwe Thaysen*: Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems – Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag, Opladen 1972.
  - 26 *Orwin Massing*: Restriktive sozioökonomische Bedingungen parlamentarischer Reformstrategien. In: PVS Sonderheft 4 (1972) 333 ff.
  - 27 *Rolf-Richard Grauhan*: Modelle politischer Verwaltungsführung. In: PVS 10 (1969) 269-284.
  - 28 *Wilfred Steffani*: Parlamentarische Demokratie – Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation. In: ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 32 f.
  - 29 *Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf*: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy (im Druck bei Elsevier).
  - 30 Vgl. etwa *Wolfgang Zapf* (Hrsg.): Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht, 2. Aufl. München 1965; ders., Wandlungen der deutschen Elite 1919-1961, München 1965, s. auch *Rolf Dahrendorf*: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965, S. 245-324.
  - 31 *Bärbel Steinkemper*, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Köln 1974; die Studie verarbeitet einen Teil der in der umfassenden, von *Kaltesfleiter* und *Wildenmann* geleiteten Elitenstudie erhobenen Daten.
  - 32 Vgl. vor allem *Klaus v. Beyme*: Die politische Elite in der BRD, München 1971; ders., Regierungswechsel 1969 – zum Wandel der Karrieremuster der politischen Führung, In: *Gerhard Lehmbuch, Klaus v. Beyme, Iring Fetscher* (Hrsg.), Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik, München 1971, S. 255-286; *Heino Kaak, Reinhold Roth*: Die außenpolitische Führungselite der BRD, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" vom 15.1.1972; *Rolf-Peter Lange*: Auslesestrukturen bei der Besetzung von Regierungsräten. In: *Dittberner und Ebbighausen*, a.a.O., S. 132-171.
  - 33 Vgl. *Erwin K. Scheuch, Rudolf Wildenmann*: Das Forschungsprogramm der Wahlstudie 1961, In: KZfSS, Sonderheft 9 (1965) 9
  - 34 Die heutige bundesdeutsche Wahlsoziologie hat eine gemeinsame Wurzel in der von *Scheuch* und *Wildenmann*, damals beide Assistenten in Köln, geleiteten Wahluntersuchung 1961. Institutionell und personell blieb die Wahlsoziologie seitdem im wesentlichen an Köln und Mannheim, d.h. an *Scheuch, Kaltesfleiter* und *Wildenmann* und deren Schüler gebunden und auch im wesentlichen auf diesen Kreis beschränkt. Frühere Ansätze in Berlin führten nicht zu langfristigem Ausbau und Schwerpunktbildung; vgl. *Wolfgang Hirsch-Weber, Klaus Schütz* u. Mitarb., Wähler und Gewählte – Eine Untersuchung der Bundestagswahlen 1953, Berlin und Frankfurt/Main 1957; *Nils Diederich*: Empirische Wahl-

- forschung – Konzeptionen und Methoden im internationalen Vergleich, Köln und Opladen 1965. Zu den auf die Wahlstudie 1961 zurückgehenden Publikationen gehören u.a.: *Vera Gemmecke*: Parteien im Wahlkampf, Politik und Wähler Bd. 7, Meisenheim am Glan 1967; *H.D. Klingemann*: Bestimmungsgründe der Wahlentscheidung – Eine regionale Wahlenanalyse, Politik und Wähler Bd. 2, Meisenheim/Glan 1969.
- 35 Vgl. zu dieser Diskussion die Beiträge von *W. Zohlnhöfer*: Parteiidentifikation in der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten. In: KZfSS, Sonderheft 9 (1965) 126-168; *Max Kaase*: Determinanten des Wahlverhaltens bei der Bundestagswahl 1969. In: PVS 11 (1970) 46-110; *H.D. Klingemann*: Issue-Kompetenz und Wahlentscheidung. In: PVS 14 (1973) 227-256; *M. Berger*: Parteiidentifikation in der BRD. In: PVS 14 (1973) 215-225.
  - 36 Vgl. hierzu *Erwin K. Scheuch*, *H.D. Klingemann*: Theorie des Rechtsradikalismus in westlichen Industriegesellschaften. In: *H.D. Ortlieb*, *B. Molitor* (Hrsg.): Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1967; *Max Kaase*: Demokratische Einstellungen in der BRD. In: *R. Wildenmann* (Hrsg.): Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik 2 (1971); *H.D. Klingemann*, *F.U. Pappi*: Politischer Radikalismus, München und Wien 1972; *H. Sahner*, Politische Tradition-Sozialstruktur und Parteiensystem in Schleswig-Holstein, Meisenheim/Glan 1972; eine gute Besprechung dieser Arbeiten bringt *David P. Conradt*: The Development of Empirical Political Science Research in West Germany. In: Comparative Political Studies 6 (1973) 380-391.
  - 37 Hierzu gibt es außerhalb Deutschlands einige interessante Ansätze, vgl. etwa *M. Taylor*: On the Theory of Government Coalition Formation. In: British Journal of Political Science 2 (1972) 361-373, und *P. Pesonen*: Dimensions of Political Cleavage in Multi-Party Systems. In: European Journal of Political Research 1 (1973) 109-132.
  - 38 Vgl. etwa den Versuch von *Anthony Downs*: Inside Bureaucracy, Boston (Little Brown) 1967, oder systematischer und neuer *Gary L. Wamsley*, *Mayer N. Zald*: The Political Economy of Public Organizations. In: Public Administration Review 33 (1973) 62-73; der Aufsatz kündigt ein Buch gleichen Titels an.
  - 39 In den Tätigkeitsberichten der DFG von 1963 bis 1971 ließen sich 30 einschlägige Projekte feststellen, die durch Stipendien, Reisebeihilfen oder Druckkostenzuschüsse gefördert wurden.
  - 40 DFG, Aufgaben und Finanzierung IV, 1972-1974, Wiesbaden 1972, S. 58 f. Bestimmte anwendungsorientierte bzw. inhaltlich-politische Schwerpunkte gab es schon vorher, so für Kosten-Nutzen-Analyse, Regionalforschung und neuerdings Raumordnung.
  - 41 Bis Ende 1973 wurden 77 Anträge gestellt, von denen rund ein Drittel bewilligt wurde. Der Großteil dieser Anträge war dabei schon bis zum 1.1.71 gestellt worden; sowohl qualitativ wie quantitativ ist das in Anträgen sich manifestierende Verwaltungsforschungspotential heute annähernd erschöpft. Die hohe Ablehnungsrate hängt u.a. mit der Selektivität der Förderungskriterien zusammen, die nicht nur proklamiert, sondern auch angewandt wurden.
  - 42 Tatsächlich lassen sich 4 der 16 bis 1972 bewilligten Projektanträge dem letztgenannten Ansatz zuordnen.
  - 43 Zu diesen Arbeiten zählen u.a.: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Bd. 48, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1972; *Peter Grottian*: Strukturprobleme staatlicher Planung – Eine empirische Studie zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie und zur staatlichen Planung der Unternehmenskonzentration und des Wettbewerbs, Hamburg 1974; *Joseph H. Kaiser* (Hrsg.): Planung I bis VI, Baden-Baden 1965-1972; *Heinz Laufer*: Der parlamentarische Staatssekretär – Eine Studie über ein neues Amt in der Bundesregierung, München 1969; *Renate Mayntz*, *Fritz W. Scharpf* (Hrsg.): Planungsorganisation – Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973; *Renate Mayntz*, *Fritz W. Scharpf*: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy (im Druck); *Frieder Naschold*, *Werner Vöth* (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen 1973; *Harm Prior*: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien – Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, Stuttgart 1968; *Fritz W. Scharpf*: Planung als politischer Prozeß, Frankfurt 1973.
  - 44 Zwei Beispiel für viele: *Carl Böhret*: Entscheidungshilfen für die Regierung – Modelle, Instrumente, Probleme, Opladen 1970; *Helmuth Krauch* (Hrsg.): Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, Freiburg 1972.

- 45 Beispielhaft seien genannt *Joachim Hirsch*: Funktionsveränderungen der Staatsverwaltung in spätkapitalistischen Industriegesellschaften. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 14 (1969) 150-164; *Claus Offe*: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1972; *Volker Ronge, Günter Schmieg* (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971; dies. Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/Main 1973.
- 46 Vgl. hierzu auch die Besprechung des Buches von *Mayntz und Scharpf*, a.a.O., durch *Volker Ronge*. In: *PVS* 15 (1974) 111-114.
- 47 Zu den wenigen Monographien zählt hier *Günter Hartfiel, Lutz Sedatis, Dieter Claessens*: Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide – Organisationssoziologische und verwaltungsrechtliche Untersuchung über das Entscheidendehandeln in der Kommunalverwaltung, Berlin 1964; *Dieter Grunow, Friedhart Hegner*: Überlegungen zur System-Umwelt-Problematik anhand der Analyse des Verhältnisses zwischen Organisation und Publikum. In: *ZfS* 1 (1972) 209-224; *J. Feest, E. Blankenburg*: Die Definitionsmacht der Polizei, Gütersloh 1972.
- 48 *Jeffrey L. Pressman, Aaron B. Wildavsky*: Implementation, University of California Press, Berkeley 1973.
- 49 So unter der Leitung von Fritz W. Scharpf in der schon erwähnten, von der DFG geförderten Forschergruppe; vgl. auch als frühere Arbeit zu diesem Thema *Fritz W. Scharpf* u. Mitarb. Strukturelle Ineffizienz in der Politikverflechtung zwischen Land und Kommunen, Referat auf der Jahresversammlung der DVPW in Hamburg, Oktober 1973.
- 50 Zu den wenigen Publikationen gehören *Rolf-Richard Grauhan*: Politische Verwaltung – Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg 1969; und *Peter Oel*: Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger – Eine empirisch-soziologische Studie, Stuttgart 1972.
- 51 So z.B. in *Thomas Ellwein, G. Zimpel, I. Wertheim*: Fragen an eine Stadt, München 1969, S. 123-136; *G. v. Schrötter*: Kommunalen Pluralismus und Führungsprozeß – Untersuchungen an zwei städtebaulichen Projekten einer Großstadt, Stuttgart 1969; *Benita Luckmann*: Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart 1970, S. 115-215.
- 52 Vor allem seien hier genannt: *Horst Bosetzky*: Die instrumentelle Funktion der Beförderung. In: *Verwaltungsarchiv* 63 (1972) 372-384; *G. Brinkmann, W. Pippke, W. Rippe*: Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes – Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse, Personalbedarf, Opladen 1973 (aus dem Material dieser Studie wird auch demnächst eine Arbeit über Karriereprozesse folgen); *Thomas Ellwein, Ralf Zoll*: Berufsbeamtentum – Anspruch und Wirklichkeit, Frankfurt/Main 1973; dies.: Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland. In: Anlagenband 8 zum Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973; *Peter Grottian*: a.a.O., *Niklas Luhmann, Renate Mayntz*: Personal im öffentlichen Dienst – Eintritt und Karrieren, Baden-Baden 1973.
- 53 Vgl. insbesondere *Frieder Lauxmann*, Die kranke Hierarchie, Stuttgart 1971; aber auch *Paul Morell*: Was kostet die Verwaltung – Was darf sie kosten?, Bad Harzburg 1973; und *Eberhard Moths, Monika Wulf-Mathies*: Des Bürgers teure Diener, Karlsruhe 1973.
- 54 Zur theoretischen Weiterführung der klassischen Auseinandersetzung vgl. *Wolfgang Schluchter*: Aspekte bürokratischer Herrschaft, München 1972, und mit anders akzentuierter Fragestellung *Bhlint Balla*: Kaderverwaltung – Versuch zur Idealtypisierung der "Bükratie" sowjetisch-volksdemokratischen Typs, Stuttgart 1972; in systematischer Perspektive stellt die Frage *Niklas Luhmann*: Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln und Berlin 1966, sowie ders.: Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971; siehe weiter *Rolf-Richard Grauhan*: Modelle politischer Verwaltungsführung, a.a.O., sowie *Fritz W. Scharpf*: Planung als politischer Prozeß, a.a.O.
- 55 Vgl. *Joachim Hirsch*, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System – Organisation und Grundlagen administrativer Wissenschaftsförderung in der BRD, Frankfurt/Main 1970.
- 56 Vgl. u.a. *Ulrich Lohmar*: Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung, Bielefeld 1968, und *Klaus Lompe*: Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1972, 2. Aufl.
- 57 *Hannes Friedrich*: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft – Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt/Main 1970.

- 58 Eine Ausnahme ist die von *Felix Kaufmann* geleitete Bielefelder Untersuchung; vgl. sein Referat auf dem Kasseler Soziologentag sowie den Aufsatz von *Hegner* und *Grunow*, a.a.O.
- 59 Zu den überaus zahlreichen Publikationen gehören u.a.: *Bernhard Schäfers*; Planung und Öffentlichkeit, Düsseldorf 1970; Partizipation – Aspekte politischer Kultur, Reihe Offene Welt Bd. 101 Opladen 1970; *Eckart Pankoke*; Kommunale Beteiligung als Problem der Verwaltungsorganisation. In: Die Verwaltung 4 (1971) 1-30; *Hartmut Grosshans*; Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung – Möglichkeiten der Partizipation, Düsseldorf 1972; *Lauritz Lauritzen* (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau – Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen, Hannover 1972.